

NOTAS PARA UNA TEORIA DEL DESARROLLO LOCAL

*Alberto Magnaghi y Mauro Giusti**

RESUMEN

A partir de una discusión sobre los estilos de desarrollo tradicionales, y en particular, sobre los modelos de planificación territorial derivados, se busca analizar la crisis del modelo de crecimiento económico macrorregional generalizado en la actualidad.

Los autores, a través del trabajo realizado en diferentes regiones de Italia, presentan elementos para una nueva teoría del territorio, en la cual se conjugan diferentes dimensiones de la existencia humana, más allá de los factores económicos. A partir de estas ideas se propone un cambio de actitud en relación con la naturaleza, la cual se manifestaría en conjunto con la cultura, la política, las relaciones sociales y económicas para constituir un sistema complejo con características muy particulares expresadas a nivel espacial, las cuales deberían ser consideradas para valorar los beneficios de la diversidad. A este nivel, se requeriría el reconocimiento de contextos para el desarrollo local, cuyas características intrínsecas y en especial, de interacción sistémica, contribuirían a la generación de nuevas perspectivas científicas y modelos de planificación alternativos.

NOTA INTRODUCTORIA

Este ensayo es fruto de un trabajo colectivo realizado por un equipo interdisciplinario conformado por varios subgrupos, correspondientes a núcleos territoriales (2 en el norte de Italia, uno en el centro y otro en el sur) y núcleos disciplinarios (UR Economía, Arquitectura, Sociología y Filosofía).

* Parte de este trabajo fue publicada en la revista TERRITORIO V, 1989 DT-Facc ARCH-POLITECNICO-MILANO. La preparación del artículo para nuestra revista fue elaborado por R.E. Trevisiol (DAEST, Venecia). La traducción del artículo fue hecha por Clara Inés Acosta.

El ensayo enmarca y resume, entonces los temas utilizados como referencias teóricas de la investigación MPI 40% "El desarrollo local como alternativa estratégica" (coordinador central Alberto Magnaghi; DST-Milan; responsables locales Alberto Magnaghi, Danilo Riva; DINSE-Turín, Alberto Tarozzi, Departamento de Sociología-Bolonia, Eric Trevisiol, DAEST-Venecia, Giovanni Campeol, Instituto de Urbanística-Reggio Calabria), investigación refinanciada para el trienio 1988-90 para el estudio de "Modelos y estrategias de desarrollo local" (con la participación de Giancarlo Paba, IRTU-Florenca y Ottavio Marzocca, Instituto de Filosofía-Bari).

Vale la pena hacer las siguientes observaciones:

- Este trabajo es fruto de la mezcla de varios idiomas científicos. Cada uno con su especificidad terminológica.
- Pero hay una característica común que es el hecho de anclar estos idiomas a la dimensión espacial y territorial de los fenómenos estudiados.
- Hay que tener en cuenta que muchas de las referencias bibliográficas que aparecen en el texto, sin mayor explicación, se refieren a autores como pocos, a veces, no muy difundidos. Por este motivo enviamos todas las referencias bibliográficas al final.

1. LA CRISIS DEL DESARROLLO GLOBAL

1.1 Replanteamiento de la Planificación

En los últimos años se ha impuesto fuertemente en el imaginario social la crisis de la ideología del crecimiento económico ilimitado. Este fenómeno impone una reconsideración del papel de la planificación territorial, que a lo largo de una fase histórica ha cobrado su sentido de la investigación del reequilibrio territorial y de la hipótesis del control de los factores materiales del crecimiento.

Si la planeación territorial moderna nace como una tentativa de racionalización del empuje de la expansión urbana, que se afianza con especial vigor en la era industrial (época caracterizada por una serie de fenómenos correlacionados, todos sumamente relevantes en el contexto de esta investigación, como la importancia de la economía de mercado, el racionalismo iluminista, la ética de la plusvalía, de la acumulación, la producción, y el dominio de la naturaleza) el cambio del contexto impone una reconsideración de las funciones y del sentido de la planeación territorial misma.

1.2 Teorías de las crisis

Existe con toda probabilidad una relación entre la complejidad social (y por lo tanto, territorial) que se ha evidenciado y acentuado en los últimos años, y el

reciente afianzamiento, en el campo teórico, de estilos de conocimiento que contrastan decididamente con las pretensiones monopolizadoras, centralistas y globalistas de un malentendido concepto de ciencia. Guiados por la epistemología popperiana, la filosofía del lenguaje de Wittgenstein, la mezcla de línea de pensamiento fenomenológico-existencialista-heideggeriano y de la misma apertura a concepciones del conocimiento extrañas a la tradición europea, surgió en una multiplicidad de ambientes disciplinarios el interés por fenómenos locales, específicos, irreductibles a una explicación en términos globales y abstractos. El indeterminismo radical contenido en el concepto de virtual (central en las más significativas de las diferentes teorías que plantean el “desafío de la complejidad” - ver, por ejemplo, Bocchi, Ceruti, 1985), la pluralización imposible de reconstruir de las formas del conocimiento (propia de la “condición post-moderna”. Lyotard, 1981), la consiguiente “debilidad” útil y constructiva de las posturas teóricas que tienen en cuenta la “crisis de la razón” (Gargani, 1979; Vattimo, Rovatti, 1983), ayudan a delinear una crítica a la propensión a las explicaciones globales, estructurales, y en definitiva aglutinadoras, permitiendo más bien reconocer la proliferación del saber local, ámbitos circunscritos de sentido que no interpretan su limitación como problemas para superar sino como condición inevitable y hasta oportuno por su capacidad de trascender las consabidas opciones de dominio que —explícitamente o no— identifican las modalidades “occidentales-modernas” del conocimiento.

1.3 Fracaso de las Teorías del Desarrollo

La crisis del enfoque globalista es evidente también por la decadencia de las teorías tradicionales del desarrollo. Nacidas después de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la descolonización, para afrontar lo que se definía como fenómenos de atraso de subdesarrollo de los países del Tercer Mundo, estas teorías produjeron enfoques que demostraron una ineficiencia sustancial para resolver los problemas de las sociedades “en vía de desarrollo”. Su pureza teórica —su grado de abstracción— chocaba, en el momento de traducirse en estrategias de intervención, con realidades locales que no se dejaban reducir a modelos conceptuales elaborados en otras partes, en otros continentes, pero sobre todo en otras culturas. El vicio del eurocentrismo caracterizó, en efecto, a ambos enfoques rivales (el “paradigma de la modernización” y el “enfoque de la independencia”) que se sucedieron en el papel de cultura dominante en los estudios sobre el desarrollo. El eurocentrismo no es entendido aquí ciertamente en sentido geopolítico (el enfoque de la dependencia colocaba en el centro de su reflexión los efectos más negativos de la relación centro/periferia entre el norte y el sur del mundo), sino en sentido cultural, como adhesión generalizada a la postura que considera el éxito económico como motor del progreso, valor central en una teoría del desarrollo.

Un aporte evidente del eurocentrismo fue, de hecho, el prejuicio economicista; más allá de los enunciados fundamentales, el desarrollo se entendía siempre como desarrollo económico.

La historia de las teorías del desarrollo estuvo, por ende, hasta entonces marcada por tentativos de aplicar a realidades locales modelos abstractos generalmente exógenos que, exportando los aspectos productivos de la cultura occidental, contribuyeron en un cierto sentido a recolonizar los países del Tercer Mundo.

Por otra parte, el desarrollo económico, en donde se dio, siguió leyes propias. En el mejor de los casos, la ayuda guiada por teorías de desarrollo ha producido efectos positivos pero diferentes a los que se habían planeado (Hirschman, 1967).

1.4 Límites del Desarrollo

La crítica a las teorías tradicionales de desarrollo no se manifiestan solamente en los países "atrasados"; la reflexión sobre el concepto mismo de desarrollo ocupa también a las sociedades "adelantadas", en donde en las últimas décadas se ha impuesto la cuestión de los límites del desarrollo. Las crisis que en los años setenta afectaron a los países occidentales hacen que sea central en el imaginario social el concepto de límite. El carácter perecedero de los recursos físicos (Meados et al., 1973), como también los límites intrínsecos del crecimiento económico, como la crisis fiscal del estado (O'Connor, 1977; 1986), las paradojas que ella crea en las sociedades "del bienestar" (Hirsch, 1981), y sobre todo, los déficit de legitimación que se correlacionan con ella (ver, por ejemplo, Habermas, 1975; Ardigo, 1980; Donolo, Fichera, 1981) imponen su drástico replanteamiento de las esperanzas de desarrollo económico ilimitado y global y de las estrategias a las que esas esperanzas dan vida.

La crítica al optimismo cuantificador típico de los años de expansión de las economías (occidentales) hace que nuestra década se caracterice por un renovado interés en relación con los aspectos cualitativos del desarrollo (Ver Ruffolo, 1985).

1.5 Racionalización en Sentido "Ecológico": ¿Una Solución?

Frente al hecho cada vez más evidente de que el sistema de los recursos físicos y sociales del bienestar (entendido en su sentido más amplio) se está viendo afectado debido a las modalidades de desarrollo económico, las propuestas de conciliación entre crecimiento y aspectos cualitativos de la existencia manifiestan una característica incapacidad para trascender la centralidad de uno de los dos términos es decir, inexorablemente, del crecimiento económico.

Las posturas más problemáticas en relación con el concepto acostumbrado de desarrollo no renuncian, en efecto, a una crítica a la excesiva importancia concedida al aspecto económico y hacen hincapié en el carácter residual, marginal, subordinado a la lógica de la producción, de la racionalización en sentido "ecológico" de las formas corrientes de producción, propuesto por quienes

apoyan la convivencia entre crecimiento y ambiente. En este ámbito (Langer, 1986) se considera sustancialmente que una solución regida por las exigencias del crecimiento económico no puede tener éxito en el control de los problemas inducidos por el crecimiento económico mismo: es decir, se considera que no puede existir en este campo un proceso de retroalimentación sino a un nivel superior, y por lo tanto se postula la exigencia de hacer depender el crecimiento de otros factores (valores y necesidades de tipo cualitativo, infrasistémico, local, que veremos más adelante definir como claves del desarrollo local).

1.6 Progreso de la Técnica o Conservación de la Sociedad

En otras palabras, la crítica a la sociedad actual se manifiesta como una discusión radical del carácter inevitable del proceso de desarrollo tradicional, basado en el crecimiento económico, la importancia del mercado, las formas y relaciones de producción industrial-capitalista, y por lo tanto, también sobre el uso incondicional del territorio, sobre su uso-explotación (o también sobre su "valorización", es decir, sobre un uso suyo basado en la exigencia de no agotar los "recursos"); proceso de desarrollo que se deriva sustancialmente del hábito de atribuir valor al interior de una estructura portante del todo unilateral-antropocéntrica, econocéntrica.

Se critica la idea de progreso implícita en las ideologías desarrollistas. La reflexión contemporánea sobre las estructuras del tiempo (ver, por ejemplo, Kosellek, 1986) pone en evidencia la historicidad de la concepción lineal del tiempo, y por lo tanto de la mitología del crecimiento, del progreso, de la revolución (Marramao, 1983) que caracteriza la condición industrial-moderna; uno de los temas centrales de la reflexión sobre la "condición post-moderna" es justamente el "fin de la modernidad" (Vattimo, 1985), es decir de la historia —o mejor el abandono de los historicismos, de las ideologías del "futuro magnífico de progreso".

Estas teorías encuentran una comprobación social en las utopías "de la evitación" (Offe, 1984), o "de la opción cero" (Offe, 1987) divulgadas por los nuevos movimientos, y en la necesidad a la que ellos aluden de "tirar del freno de emergencia" (Offe 1984, retomando una idea de Benjamín) de un crecimiento convertido en un fin de sí mismo; un crecimiento que ha perdido de vista sus finalidades sociales y se impone entonces como mecanismo autolegitimado, y al mismo tiempo portador de patologías —potenciales o manifiestas— que se escapan a su control.

Offe encuentra en las peculiares modalidades de acción política de los nuevos movimientos la relevancia de una racionalidad que tiende sobre todo a la conservación de las instancias de valor (de las condiciones de la supervivencia físico-biológica a las dimensiones no cuantificables de la calidad de la vida, como la sociabilidad, la libertad, la identidad...) puestas en peligro por la tecnificación

y la burocratización de las relaciones, la modernización "técnica" independiente de los mecanismos del crecimiento civil.

2. NUEVAS CONCEPCIONES DE DESARROLLO

La crítica al modelo de desarrollo global proviene, pues, de varios ámbitos, lugares de reflexión teórica y conductas sociales; pero en las mismas teorías y en los comportamientos creados por el rechazo a la cultura aglutinante, cuantificadora y globalista del dominio de la producción es posible reconocer la alusión —más o menos explícita, más o menos sistematizada— a modalidades alternativas de desarrollo.

2.1 Necesidades Cualitativas, Valores Post-materialistas

Uno de los recursos más importantes para la elaboración de un concepto de desarrollo independiente de la urgencia del crecimiento económico es la importancia de las necesidades cualitativas, una área de exigencias difusas que no pueden satisfacerse a través del aumento o la mejor distribución de bienes materiales.

Algunos estudios apoyan las hipótesis de un cambio en curso en la estructura de los valores de las sociedades occidentales: Ronald Inglehart (1983) propone una lectura de este cambio con base en la distinción entre valores materialistas (que implican necesidades como la tutela del orden político y social, la estabilidad del crecimiento económico, la garantía de la defensa militar, etc.) y valores post-materialistas (que dan respuesta a su vez a necesidades como mayor participación política, difusión de los derechos civiles, autodeterminación de las condiciones concretas de existencia, el interés por la dimensión estética, ética, espiritual, etc., la exigencia de reducir la impersonalidad de las relaciones sociales...).

2.2 Ni Dominio Ni Sometimiento: Una Actitud Diferente en Relación con la Naturaleza

Es necesario, sin embargo, hacer hincapié en que la importancia de las necesidades cualitativas no corresponden a una devaluación de los aspectos materiales de la existencia.

Al contrario, mientras el crecimiento económico recoge el sentido de los objetos en una estructura única, abstracta y global, los transforma en mercancías evaluables a través de un equivalente general, los hace transferibles en el espacio, indiferentemente de su especificidad y su valor de uso, una concepción no economicista y no cuantitativa del desarrollo resalta la dimensión concreta y local de los cuerpos, la especificidad de cada objeto material.

Uno de los indicadores del cambio en la estructura de los valores es, en efecto, la relación diferente del hombre con la naturaleza, con el ambiente físico.

Si la Revolución Industrial, con la introducción de la máquina como potente elemento de intermediación de las relaciones hombre/naturaleza (Castronovo, 1982) inclina la balanza decididamente a favor de la "ideología del dominio" (Rossi, 1988) del hombre sobre la naturaleza, ya las primeras manifestaciones de los problemas derivados de la industrialización aportan argumentos a favor de la ideología que se le opone paralelamente, la de la "sumisión" (ibid.) que, sin embargo, es minoritaria en la cultura occidental. El desarrollo tecnológico se afianza en un contexto en el que por siglos el problema principal había sido el de defenderse de la naturaleza, de un ambiente casi omnipotente que suministraba los elementos para sobrevivir pero podía también negarlos en cualquier momento. Esto ha fomentado la modalidad de relación hombre/naturaleza caracterizada por el desequilibrio de la relación entre los dos elementos, visto solamente como conflictivo: la naturaleza se convierte, pues, en el enemigo que hay que dominar y saquear apenas se pueda y sus componentes son concebidos como "recursos".

Las reacciones a esta actitud no se hacen esperar, pero su crítica peculiar está todavía construida sobre una interpretación jerárquica de la relación hombre/ambiente: la "ideología de la sumisión" simplemente sustituye el dominio del hombre con el de la selección natural.

La actitud en la que, en cambio, parece reconocerse una creciente difusión se basa en una ruptura, o por lo menos en una complejización de la simple interpretación jerárquica de las modalidades de relación entre hombre y ambiente físico.

En esta nueva imagen resulta difícil distinguir la dimensión ética de la utilitaria: la tierra está habitada por una multiplicidad de entes, cuya identidad se sustrae a menudo del conocimiento científico, así como su interconexión en una estructura global (La Cecla; 1987). El pensador que mejor sintetiza esta actitud es Gregory Bateson, quien gira hacia la integración de dos posiciones características del nuevo pensamiento ecologista: el holismo, típico de una concepción que barca el meollo de la "estructura que conecte", y lo que se podría definir como politeísmo animista, que lleva a respetar —por su sentido intrínseco, al cual convergen "utilidad" y "dignidad de ente"— cada uno de los elementos que componen el cosmos.

La relación hombre/naturaleza que brota de las elaboraciones más maduras del pensamiento ecologista se caracteriza, pues, por la superación de las dos ideologías que tradicionalmente se alternan para guiar la actitud del hombre hacia la naturaleza.

Rechazando la simplificación antropocéntrica y el cientismo de la ideología del dominio, como también la idea de que el respeto de los ciclos naturales corresponden a una sumisión de sus componentes a un supuesto diseño global,

la ecología abarca el carácter dinámico de los equilibrios naturales (Bateson), u por lo tanto la necesidad de una relación aún así crítica del hombre con el ambiente.

Crítica, pero no arrogante. La ecología propone una extensión al ambiente físico de mecanismos paragonables a los que configuran el vínculo social, siendo la primera idea la de una auto-limitación consciente, una regulación endógena por parte de los niveles inferiores de identidad que sirva para conseguir resultados más satisfactorios a un nivel superior (Ceruti, 1986).

2.3 El Territorio como Sujeto de Desarrollo

Junto a la nueva relación con el ambiente, que representa uno de los elementos distintivos de la cultura post-materialista, es posible reconocer una actitud diferente en relación con el territorio, desde la definición del concepto mismo de territorio que se puede asociar a este cambio de imagen.

En realidad parece poder reconocerse una nueva territorialidad, un nuevo concepto de territorio, al menos en la crítica a la organización espacial típica de la sociedad industrial; a la rígida separación de los tiempos y los espacios de existencia producida por el modelo de desarrollo industrial (Magnaghi, Perelli, Sarfatti, Stevan, 1969) y formulada en teoría por la urbanística moderna empieza a darse una sustitución en los comportamientos efectivos de la tendencia a recoger la riqueza, la complejidad de un territorio, y a vivirlo en su integridad.

Empiezan, pues, a manifestarse concretamente la comprensión de los perjuicios inducidos por el proceso de funcionalización y, por lo tanto, de separación-aglutinación de la existencia, y la exigencia de sustituir la organización del espacio en grandes sistemas monofuncionales con una proliferación de sistemas territoriales locales, capaces de reforzar su peculiar relación entre complejidad intrínseca y homogeneidad.

El concepto de territorio que surge hace alusión a la interrelación de diversos ámbitos: las geografías de las relaciones económicas, políticas, sociales, la cultura local, los fenómenos y las relaciones físicas y biológicas que constituyen el ecosistema, etc.

La compleja estratificación de relaciones, característica de microsistemas locales aún ni completamente desarticulados de la lógica espacial típica de la industrialización, es concebida como manifestación de una nueva territorialidad, y como recurso para su mismo desarrollo. La continua interrelación de eventos —que a menudo escapan a toda denominación estructural, y por lo tanto hacen improbable cualquier lectura externa— aparece como manifestación de una riqueza que es tal sólo desde el punto de vista de la organización local, de su estructura de sentido.

2.4 Además de los Localismos Económicos...

El territorio de la sociedad local se impone, pues, como portador de una lógica de desarrollo radicalmente alterna a la que se planteó mediante la creación de subsistemas espaciales monofuncionales (que adquieren sentido sólo en el aspecto de la producción). Por este motivo sería equivocado identificar las sociedades locales susceptibles de desarrollo territorial con los localismos económicos fruto de la reestructuración productiva que se dio en Italia en los años setenta y que funcionaron en este período como elementos impulsores del desarrollo económico italiano (ver Bagnasco, 1977).

El desarrollo territorial de las sociedades locales no corresponde necesariamente a su desarrollo económico, sino a la conservación y a la presencia de las especificidades locales, su equilibrio y su complejidad intrínseca; la misma complejidad que el aglutinamiento de estructuras portantes, centralistas y economicistas, tienden inevitablemente a interpretar como irrelevante, o, más aún, como complicación perjudicial para el buen funcionamiento de los mecanismos del crecimiento económico.

2.5 ... y las Autonomías Administrativas

El concepto de desarrollo local adoptado por esta investigación no tiene mucho que ver con la "batalla por las autonomías" tal como ha sido conducida, por ejemplo, por la cultura urbanística de los años sesenta: es posible formular la hipótesis de que las administraciones locales —por motivos estructurales como su homogeneidad, y por motivos que queremos considerar como contingentes, como su ocupación por parte de facciones políticas que encuentran su razón de ser principalmente a nivel nacional— funcionen como órganos descentralizados del estado, portadores de la misma lógica globalista, elementos de homogenización de la actividad política.

2.6 Localismo y "microglobalismo"

Es necesario, además, observar que el concepto de desarrollo local que guía esta investigación no tiene ningún parentesco con las manifestaciones de regionalismo, nacionalismo, xenofobia y afines, que se han hecho notar aún recientemente. Mas aún, si se entiende como empuje para el reconocimiento del valor específico de cada fenómeno individual de identidad, como consideración de su irreductibilidad a un principio interpretativo global, la actitud localista puede ser considerada como una extensión y un tentativo de sistematización de la cultura de la tolerancia. Un ejemplo en este sentido se encuentra en las modalidades "post-industriales" de expresión de las identidades etnolingüísticas, en las actitudes —poco ruidosas, pero no por eso menos afianzadas— de aquellos movimientos etnolingüísticos que saben trascender reivindicaciones nacionalistas, creando modelos alternativos a la lógica de la organización estatal (De la Pierre, 1988).

El localismo territorial, a su vez, se reconoce, por ejemplo, en los casos recientes de oposición de las poblaciones locales al uso del suelo (y a la ocupación del territorio) por parte de las escorias de la sociedad industrial-metropolitana. Lejos de representar sólo actitudes revanchistas y sin ideología, estos fenómenos contienen ciertamente una crítica positiva a las formas corrientes de desarrollo, a la sociedad "afluyente" que es también "efluente", crítica que no habría sido posible hace unos pocos años, cuando la difusión generalizada de la cultura del crecimiento. Junto con la escasa consideración de los factores de territorio local, llevaba a hacer aceptar cualquier asentamiento capaz de producir ingresos (aunque fuera solamente mediante la monetarización del riesgo).

2.7 Hacia la Superación del Dominio de la Economía de Mercado: el "Tercer Sector"

Otra de las manifestaciones de ese cambio cultural objetivamente solidario con la elaboración de una nueva forma de desarrollo es la creciente importancia de ámbitos de vida que se sustraen a la funcionalidad, al mercado y a la tutela del estado benefactor. El surgimiento de concepciones de desarrollo que no se derivan de la ideología del dominio del crecimiento económico, o de todos modos cuantitativos, se reconoce en la importancia siempre mayor de actitudes que buscan la desaparición paulatina de la separación entre tiempo de trabajo y tiempo personal. Estas actitudes son las actividades "productivas" catalogables en el marco del "tercer sector" (Gorz), y "tercer sistema" (Ruffolo, 1985, pp. 197 y siguientes), la parte de la economía informal que presenta caracteres socialmente innovativos en relación con la tradicional economía de mercado (Sachs, 1983). El tercer sector se puede analizar como el sector que, a través de la producción de bienes por su valor de uso y la recomposición tendencial de los tiempos, ahora funcionalizados, sepa cambiar radicalmente la actual dependencia del trabajo de las exigencias del sistema productivo.

El "advenimiento de una sociedad post-industrial" contribuye por otra parte a poner en crisis los mecanismos de identificación funcional. La experiencia de trabajo pasa por lo tanto a segundo plano, ya no es el elemento determinante de su propia identidad de los mismos trabajadores.

2.8 Lo Post-industrial, una Oportunidad para el Territorio

Por lo menos una parte de los fenómenos que llevan a hablar de "sociedad post-industrial" (ver, entre otros, De Masi, 1985) es susceptible de ser integrada a una teoría del desarrollo basada en la crítica del crecimiento económico y la importancia de los valores post-materialistas. El aumento del contenido de información (y por lo tanto de contenido inmaterial) de los objetos que circulan en el espacio de las sociedades post-industriales contribuye a hacer siempre más aleatoria la concentración de las actividades: "la nueva imagen es de dispersión y diferencias" (Secchi, 1985, p. 299), la descongestión de las funciones, su replan-